

Schluss mit den Alleingängen: die EU und Russland müssen ihre Energiebeziehungen gemeinsam entwickeln und vorantreiben – von Anfang an

Viëtor, Marcel

Veröffentlichungsversion / Published Version

Stellungnahme / comment

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Viëtor, M. (2009). *Schluss mit den Alleingängen: die EU und Russland müssen ihre Energiebeziehungen gemeinsam entwickeln und vorantreiben – von Anfang an*. (DGAP-Standpunkt, 4). Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-349783>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Schluss mit den Alleingängen

Die EU und Russland müssen ihre Energiebeziehungen gemeinsam entwickeln und vorantreiben – von Anfang an

Marcel Viëtor

Die EU kommt bei der Sicherung ihrer Energieversorgung nicht an Russland vorbei; und auch Russland ist auf die EU als Absatzmarkt Nr. 1 angewiesen. Da dies in absehbarer Zukunft so bleiben wird, sollten beide Seiten von Anfang an miteinander kooperieren und aufhören, Projekte im Alleingang zu entwickeln. Diese sind zum Scheitern verurteilt, denn es gelingt weder der EU noch Russland, die andere Seite später mit ins Boot zu holen. Deutliche Beispiele sind der von der EU seit Jahren vergeblich propagierte Energiechartavertrag, der jüngste russische Gegenvorschlag eines »neuen rechtlichen Rahmendokumentes« oder das Modernisierungsabkommen für das ukrainische Pipelinesystem. Nötig sind zudem mehr Projekte, die der EU und Russland gleichermaßen konkreten Nutzen bringen, etwa im Bereich Energieeffizienz. Gerade Deutschland als Vorreiter in der Umwelttechnik kann von einer solchen Zusammenarbeit profitieren, denn in Russland gibt es einen immensen Bedarf an Energiespar- und Klimaschutzmaßnahmen. Die bevorstehende Gründung einer Russisch-Deutschen Energie-Agentur wird ein wichtiges Signal geben für weitere gemeinsame Projekte zwischen der EU und Russland.

Die EU und Russland sind im Energiebereich voneinander abhängig. Über 40% aller Gas- und über 30% aller Rohölimporte in die EU-27 kommen aus Russland; einzelne Mitgliedstaaten sind vollständig oder fast vollständig auf russische Energieimporte angewiesen. Die russische Gazprom wiederum exportiert vor allem nach Europa: Während 30% des von Gazprom geförderten Gases nach Europa und in die Türkei exportiert wird, sorgen diese Exporte sogar für 60% der Einnahmen des Unternehmens. Diese Anteile können durch Diversifikationsmaßnahmen verringert werden, aber nur in geringem Umfang und unter großem finanziellem Aufwand. Vor diesem Hintergrund können sich im Energiebereich weder die EU noch Russland erlauben, nicht mit der anderen Seite zu kooperieren. Beide wären deswegen gut beraten, dies auch zu tun, insbesondere in den folgenden Beispielen.

Gemeinsames Dokument statt Energiechartavertrag und russischem Gegenvorschlag

Präsident Dmitrij Medwedew verkündete am 20. April 2009 während seines Besuchs in Helsinki einen russischen Vorstoß für ein »neues rechtliches Rahmendokument für die Energiekooperation«. Der Sinn der russischen Initiative ist, den Energiechartavertrag zu ersetzen, den Russland zwar 1994 unterschrieben, aber – wie auch Norwegen – nie ratifiziert hat. In Russland herrscht die Meinung vor, dass der Energiechartavertrag Russland benachteilige und es diesen deswegen auch nie ratifizieren werde. Vor allem die vorgesehenen Transitregelungen werden als gegen russische nationale Interessen gerichtet wahrgenommen, da Drittstaaten der Zugang zum russischen Pipelinesystem eingeräumt werden würde. Gazprom und Trans-

neft wollen die Kontrolle über ihre Pipelinemonopole für Gas und Öl nicht aufgeben und anderen Unternehmen Zugang zum Netz gewähren müssen – nicht russischen und noch weniger ausländischen Unternehmen. Dass die Regelungen zum Nachteil Russlands seien, zeige gerade auch das andauernde Insistieren der anderen Unterzeichnerstaaten auf eine Ratifikation des Energiechartavertrags, etwa durch die EU im Rahmen der Verhandlungen für ein neues Partnerschaftsabkommen. Während russische Vertreter weiterhin an Verhandlungen über Veränderungen des Energiechartavertrags teilgenommen haben, führt der russische Vorschlag eines neuen Dokuments vor Augen, wie aussichtslos diese Verhandlungen in Wirklichkeit sind.

Aber so wenig, wie sich Russland auf den Energiechartavertrag einlassen wird, so unwahrscheinlich ist es auch, dass die EU und andere Verfechter des Energiechartavertrags den russischen Vorstoß akzeptieren, in dessen Erarbeitung sie nicht aktiv eingebunden wurden. Zu lange hat man dafür gekämpft, zu sehr sähe es – vor allem für die Regierungen, die für eine russlandkritische Energieaußenpolitik der EU eintreten – nach einem Einknicken vor der russischen Position aus. Einzelne Staaten wie Deutschland mögen zwar bereit sein, sich auf den neuen Vorstoß als Verhandlungsgrundlage für eine gemeinsame Ausarbeitung der russischen Vorschläge einzulassen. Aber für andere Mitgliedstaaten und die EU als Ganzes bliebe es doch immer ein russischer Vorschlag und das Eingeständnis, mit dem eigenen Vorhaben, dem Energiechartavertrag, gescheitert zu sein. Für die EU wird der russische Vorstoß darum nicht als Verhandlungsgrundlage taugen. Während der Energiechartavertrag über die Jahre »verbrannt« ist, ist der russische Vorschlag folglich bereits »verbrannt« in die Welt gekommen.

Es spielt dabei gar keine Rolle, ob Russland tatsächlich ein Nachteil durch den Energiechartavertrag entstehen würde oder ob und inwieweit Russland bereits durch die Unterzeichnung an den Vertrag gebunden ist. Auch inhaltlich sind die Positionen nicht unvereinbar, denn

der russische Vorschlag postuliert zum einen die gleichen Prinzipien wie der Energiechartavertrag und setzt zum zweiten ebenso darauf, sich dezidiert der Transitproblematik anzunehmen. Vielmehr geht es für die EU wie für Russland darum, gesichtswahrend aus der drohenden Sackgasse zu kommen. Als Ausweg bietet sich an, dass beide Parteien formal wieder zurück auf Los gehen. In von Anfang an gemeinsamen Verhandlungen sollte ein für alle Beteiligten akzeptables neues Dokument erarbeitet werden, mit dem die EU und Russland dann zusammen an die Öffentlichkeit gehen. Dies hilft nicht nur allen Beteiligten, das Gesicht zu wahren, sondern gewährleistet zudem die langfristige Akzeptanz des neuen Dokuments durch alle Parteien.

Ohne russische Beteiligung keine Modernisierung des ukrainischen Pipelinesystems

Die dringend notwendige Modernisierung des Jahrzehnte alten Pipelinenetzes der Ukraine liefert ein weiteres Beispiel dafür, dass Initiativen, die eine der betroffenen Seite nicht von Anfang an bei der Entwicklung einbeziehen, ohne Aussicht auf Erfolg bleiben. Für die teure Finanzierung der Modernisierung böte es sich an, all diejenigen mit an Bord zu holen, die ihrerseits am reibungslosen Funktionieren des ukrainischen Pipelinenetzes interessiert sind – Russland als Lieferant, die EU und ihre Mitgliedstaaten als Abnehmer. Doch so einfach ist die Sache nicht. Russland bzw. Gazprom ist stark von der Ukraine abhängig, da über ihr Territorium 80% der Gasexporte abgewickelt werden, und versucht entsprechend, die Transitmacht der Ukraine zu reduzieren. Neben dem Bau von Umgehungstrassen wie der NordStream und der SouthStream bemüht sich Russland seit Jahren um Einfluss auf das ukrainische Pipelinenetzt selbst. In der Ukraine aber ist die Politik darauf bedacht, die nationale Kontrolle über die das Land von Ost nach West durchziehenden Gasleitungen zu bewahren – letztlich wie in Russland hinsichtlich des Energiechartavertrags auch. Besonders Gazprom soll keinerlei Einfluss gewährt werden, da die Kontrolle der für Russlands Gasexport nach

Europa so wichtigen Röhren wiederum das einzige wirkliche Pfund ist, mit dem die Ukraine in Auseinandersetzungen mit Russland wuchern kann.

Folglich – und dies insbesondere nach dem letzten Gasstreit – suchte die Ukraine nach anderen Investoren, wobei sie auf das Interesse der EU-Kommission sowie der EBRD, der Europäischen Investitionsbank und der Weltbank stieß. An der Brüsseler Geberkonferenz am 23. März 2009, bei der der Ukraine 2,5 Milliarden Euro für die Modernisierung und den Ausbau der Kapazitäten des Pipelinenetzes in Aussicht gestellt wurde, war zwar eine russische Delegation unter Leitung von Energieminister Sergej Schmatko anwesend. An den Verhandlungen über und der Ausformulierung des Abschlussdokuments aber war diese nicht gleichberechtigt einbezogen worden. Entsprechend säuerlich reagierte Russland – die Delegation verließ vorzeitig die Konferenz, und die Regierung verschob ein Treffen mit ihren ukrainischen Kollegen, bei dem es darum gehen sollte, dass Russland der Ukraine einen Kredit über 5 Milliarden Dollar bereitstellt. War es das, was man in der EU wollte? Wohl nicht, sprachen sich doch in den darauf folgenden Tagen europäische Politiker wie Kanzlerin Angela Merkel sowie Vertreter großer europäischer Energieunternehmen, aber auch die ukrainische Führung selbst für eine Beteiligung Russlands aus.

Die Beteiligten werden letztlich um die Einsicht nicht herumkommen, dass die Modernisierung des ukrainischen Pipelinenetzes nur Sinn hat, wenn Russland daran beteiligt wird. Denn erstens ist das ukrainische Netz aufgrund seiner Entstehungsgeschichte technisch nicht vom russischen zu trennen. Zweitens verläuft der Gashandel, an dem nun mal drei Parteien – Kunde EU, Transiteur Ukraine, Lieferant Russland – beteiligt sind, schlicht sicherer, wenn diese sich abstimmen, gerade bei einer so relevanten Frage wie der Modernisierung des Pipelinenetzes. Wichtiger als der Inhalt der Übereinkunft ist dabei, dass alle Parteien in einem Kompromiss daran beteiligt werden, sonst ist sie womöglich das Papier nicht wert, auf dem sie steht. Und drittens

ist es Zeit, dass alle Beteiligten – die EU, die Ukraine und Russland – damit aufhören, die sich seit Jahren drehende Spirale von sich gegenseitig verstärkenden Bedrohungswahrnehmungen weiter anzuschieben. Der Ausschluss einer Partei erweckt schließlich Misstrauen und führt dazu, dass man sich von den Handlungen der anderen bedroht fühlt. Die gemeinsame Beteiligung aller Parteien aber kann Vertrauen fördern und diesen Kreislauf durchbrechen. Auch hier heißt es deshalb: Zurück auf Los. Es gilt, eine Übereinkunft für die Modernisierung des ukrainischen Pipelinenetzes zu finden, bei deren Entwicklung von Anfang an alle Seiten aktiv beteiligt werden.

Mehr gemeinsame Projekte – gerade im »grünen Bereich«

Eine von beiden Seiten getragene Entwicklung der Energiebeziehungen zwischen der EU und Russland lässt sich nur bewerkstelligen, wenn Projekte, die beide Seiten betreffen, auch von Anfang an gemeinsam entwickelt und betrieben werden. Wichtig ist deshalb auch, potenzielle neue Projekte zu identifizieren und vorhandene gemeinsame Projekte auszubauen. Entscheidend für die Versorgungssicherheit der EU und den Klimaschutz zugleich, und fernab aller Pipelinehysterie, ist dabei vor allem der Bedarf Russlands (wie auch der Ukraine), die immensen Potenziale in den Bereichen Energieeinsparung, Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu realisieren. Dies ist insbesondere mit deutscher und europäischer Unterstützung durch Erfahrungs- und Technologietransfer möglich. So werden diese Themen zwar schon seit ein paar Jahren in kleinem Rahmen diskutiert, etwa in einer Untergruppe des EU-Russland-Energiedialogs, aber in einem Umfang, der ausbaufähig ist.

Und der Nutzen für beide Seiten liegt auf der Hand: Nicht nur können CO₂-Emissionen massiv reduziert und ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden, auch können durch einen geringeren Inlandsverbrauch in Russland die in Europa mittel- und langfristig benötigten Kapazitäten für den Export russischen Gases

nach Westen freigesetzt werden. Das in Russland eingesparte Gas kann Gazprom wiederum Gewinn bringend in die EU verkaufen. Letzten Endes verliert der Gashandel im Zuge dessen an politischer Brisanz und kann wieder stärker unter ökonomischen Vorzeichen betrachtet werden.

Die Zeichen für solche Kooperationsmöglichkeiten im »grünen Bereich« stehen gut: Die russische Regierung – allen voran Premierminister Wladimir Putin – hat am 23. April 2009 die Ausarbeitung einer russischen »Klimadoktrin« angekündigt, bei der sie auch ausdrücklich NGOs zur Mithilfe aufgefordert hat und damit endlich eine bisher nicht gekannte Offenheit für den »grünen« Bereich demonstriert hat. Es scheint, als sei dies nicht nur bloßes Lippenbekenntnis, denn ein Bewusstsein für die Probleme, die Russland aus dem Klimawandel entstehen werden, und eine Offenheit, nach Lösungen dafür zu suchen, gewinnen in letzter Zeit deutlich größeren Rückhalt in der russischen Führung. Das zeigt sich etwa dadurch, dass das russische Energiemi-

nisterium und die Deutsche Energie-Agentur (dena) kurz vor der Gründung einer Russisch-Deutschen Energie-Agentur (RuDEA) stehen, die sich insbesondere mit Fragen der effizienteren Nutzung von Energie sowie mit dem Ausbau erneuerbarer Energien in Russland beschäftigen soll. Solche Projekte, die von Anfang an gemeinsam entwickelt und dann betrieben werden, entstehen nicht reibungslos – aber ihre Erfolgsaussichten sind ungleich größer als die einseitiger Vorstöße. Die Energiebeziehungen zwischen der EU und Russland können eindeutig mehr von ihnen gebrauchen.



Marcel Viëtor
<viëtor@dgap.org>